

15.10.2021

EOAK/5169/2020

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **TIETOPYYNTÖJEN KÄSITTELY YLEISESSÄ EDUNVALVONNASSA**

### **1 KANTELU**

#### 1.1 Kantelun kohde

Kantelija pyysi tutkimaan tietopyyntöjensä käsittelyä edunvalvontatoimistossa ja oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä. Kyse oli holhoustoimilain, julkisuuslain ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaisista tieto-, asiakirja- ja tarkastuspyynnöistä ja näiden säädösten mukaisista menettelytavoista sekä päämiehen asioita koskevien sähköpostien säilyttämisestä edunvalvontatoimistossa.

#### 1.2 Kantelusta ja lisäkirjeistä ilmeneviä tietoja

Kantelija on kantelussaan ja lisäkirjeissään kertonut asian vaiheista muun muassa seuraavaa.

Kantelija oli 22.5.2020 lähettänyt sähköpostitse edunvalvontatoimistolle tietopyynnön, jossa hän oli esittänyt pyynnön saada tutustua edunvalvonnassa ollutta ja edesmennyttä omaistaan koskeviin kaikkiin edunvalvonnan/edunvalvojan laatimiin ja vastaanottamiin sekä edunvalvontaan kertyneisiin hänen omaistaan koskeviin asiakirjoihin ja tietoihin koko edunvalvonnan ajalta.

Kantelija oli täydentänyt pyyntöään 3.6.2020 siten, että hän ilmoitti haluavansa tutustua myös edesmenneen omaisensa kuolinpesää koskeviin kaikkiin edunvalvonnan/edunvalvojan laatimiin ja vastaanottamiin sekä edunvalvontaan kertyneisiin asiakirjoihin ja tietoihin. Samalla kantelija oli ilmoittanut, että niiltä osin kuin hän haluaa tutustua omaisensa tai tämän kuolinpesän varojen käyttöä koskeviin tileihin kantelija ilmoittaisi siitä edunvalvontatoimistoon erikseen.

Edunvalvontatoimiston silloinen johtava yleinen edunvalvoja oli soittanut kantelijalle kantelijan muistaman mukaan 27.5.2020 ja kysynyt syytä tietopyyntöön.

Kantelijalle oli lähetetty sähköpostiviestillä kalenterivaraus ja kantelija oli käynyt tutustumassa paikan päällä 16.6.2020 edunvalvontatoimistossa kantelijalle katsottavaksi varattuihin asiakirjoihin.

Koska asiakirjat olivat olleet lähinnä samoja, joita kantelija oli itse vuosien mittaan toimittanut edunvalvontaan, kantelija otti yhteyttä edunvalvontatoimistoon 16.6.2020 ja uudisti pyyntönsä sitä samalla täydentäen. Kantelija ilmoitti, että hänen pyytämänsä kaikki asiakirjat ja tiedot tarkoittavat myös esimerkiksi edunvalvonnan hallussa olevia asioiden hoidossa kertyneitä asiakasmerkintöjä asiakastietojärjestelmässä, sekä kaikkia sähköpostiviestejä sekä kaikkea muutakin kirjeenvaihtoa, olipa se sitten missä sähköisessä tai manuaalisessa muodossa tahansa, millä tavalla tahansa tallennettu tai millä tahansa tietovälineellä. Kantelija oli myös perustellut pyyntöään.

Edelleen hän oli pyytänyt, että jos pyydettyjä tietoja ei ole enää edunvalvonnan hallussa, hänelle selvitetään yksityiskohtaisesti asiakirjoittain ja tiedoittain, mitä hänen omaistaan tai tämän kuolinpesään koskevia tietoja oli omaisen eläessä, hänen kuoltuaan tai hänen kuolinpesänsä asioiden käsittelyn päättymisen jälkeen edunvalvontatoimiston ja/tai jonkun muun tahon toimesta hävitetty ja mihin päätökseen tällainen hävittäminen perustuu.

Kantelija oli myös pyytänyt, että hänelle toimitetaan edunvalvontatoimiston viranomaisasiakirjoja ja tietoja koskeva arkistolain mukainen arkistonmuodostussuunnitelma ja/tai sitä sisällöllisesti ja sen käyttötarkoitusta vastaava tiedonohjaussuunnitelma.

Kantelija oli saanut edunvalvonnasta 18.6.2020 sähköpostiviestin, johon oli liitetty tuloste Edvard-asianhallintajärjestelmästä. Viestissä oli myös mukana tuloste toimenpiteistä ja infoista, jotka on kirjattu Edvard-asianhallintajärjestelmään. Edelleen viestissä ilmoitettiin, että kantelijan omaisen asioita oli hoitanut useampi henkilö vuodesta 2013 alkaen, ja mikäli näiden sähköposteihin olisi jäänyt kantelijan omaista koskevia posteja, ei niitä ollut sähköpostiosoitteiden sulkeutumisen jälkeen enää saatavissa.

Kantelija uudisti samana päivänä (18.6.2020) arkistonmuodostussuunnitelmaa ja tiedonohjaussuunnitelmaa koskeneen tietopyyntönsä, pyysi saada kieltäytymisestä valituskelpoisen päätöksen ja kritisoi saamaansa ilmoitusta sähköpostiosoitteiden sulkeutumisesta ja sen vaikutuksesta tietojen saamiseen.

Kantelijan muisteleman mukaan edellä mainitun pyynnön jälkeen hänelle oli soitettu edunvalvontatoimistosta 18.6.2020 ja ilmoitettu, että valituskelpoista päätöstä ei ollut aikomus antaa, koska ei ollut mitään tietoja, joiden luovuttamisesta edunvalvontatoimisto olisi kieltäytynyt.

Kantelija oli 18.6.2020 tiedustellut sekä oikeusministeriön hallinnonalan tietotekniikkatuesta Valtorista että Digi- ja väestötietovirastosta edunvalvonnan sähköpostien säilyttämisestä ja saanut tiedusteluihinsa vastaukset. Valtorista oli ohjattu kääntymään edunvalvontatoimiston puoleen ja Digi- ja väestötietovirastosta oli ilmoitettu, että holhousviranomaisen ei ohjeista edunvalvontatoimistoja arkistonmuodostussuunnitelman laatimisessa ja että Kansallisarkisto vahvistaa virastojen arkistonmuodostussuunnitelmat.

Kantelija oli lähettänyt 18.6.2020 sähköpostiviestin oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle ja pyytänyt tätä perehtymään tietopyyntöjä koskeviin seikkoihin.

Kantelija oli myös 18.6.2020 lähettänyt oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle ja Digi- ja väestötietovirastolle omaisensa edunvalvontaa ja kuolinpesän asioiden hoitoa koskevan selvityspyynnön.

Selvityspyynnön perusteella kantelija oli tavannut Digi- ja väestötietoviraston ryhmäpäällikön 6.7.2020 tutustuessaan Digi- ja väestötietoviraston hallussa olleisiin omaistaan koskeviin asiakirjoihin. Tässä yhteydessä ryhmäpäällikkö oli tuonut esiin muun muassa, että selvityspyyntö ei tule johtamaan toimenpiteisiin, koska Digi- ja väestötietovirastolla ei ole holhoustoimilain mukaista valvontavelvollisuutta tai oikeutta sen jälkeen, kun päämies on kuollut.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja vastasi 26.6.2020 kantelijan selvityspyyntöön tietopyynnön käsittelystä muun muassa, että johtavan yleisen edunvalvojan 26.6.2020 antaman selvityksen mukaan kantelija oli saanut kaiken omaisen ja lesken asiakirjakansiossa säilytetyn yhteistä omaisuutta koskevan asiakirja-aineiston.

Kantelija oli 26.6.2020 lähettänyt oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle sähköpostien hävittämistä koskeneen tiedustelun ja tuonut esiin aiemmat asiakirja- ja tietopyyntönsä.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja oli vastannut muun muassa, että edunvalvontatoimistosta tullaan vastaamaan kantelijan esittämiin kysymyksiin, ja toimittanut pyydetyn arkistonmuodostussuunnitelman.

Kantelijan mukaan hän oli pyytänyt kyseistä suunnitelmaa jo 16.6.2020.

Kantelija oli lähettänyt 1.7.2020 johtavalle yleiselle edunvalvojalle, oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle ja edunvalvontatoimistolle alkuperäisen tietopyynnön 22.5.2020 käsittelyä koskeneen tiedustelun.

Lisäksi kantelija oli lähettänyt 1.7.2020 pyynnön saada kokousmuistiinpanot 24.6.2020 pidetystä tietopyyntöjä koskeneesta palaverista. Muistio oli toimitettu 2.7.2020.

Edellä todetun jälkeen kantelija ei ollut saanut edunvalvontatoimistolta, sen johtavalta yleiseltä edunvalvojalta eikä oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalta vastauksia viesteihinsä eikä niihin sisältyneisiin pyyntöihinsä.

Kantelija on kantelussaan luetellut asiakirjat/tiedot, joita hän ei käsityksensä mukaan ollut edelleenkään saanut, ja tuonut esiin, ettei hän edelleenkään ollut saanut myöskään valituskelpoista päätöstä.

Kantelija oli tehnyt kesällä 2020 edunvalvontapiirille myös EU-tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisteröidyn oikeuksien käyttöpyynnön.

Kantelija oli saanut holhoustoimilain mukaisia edunvalvontatoimistolle tekemiään tietopyyntöjä koskien 21.7.2020 päivätyn oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan päätöksen, jota kantelija arvosteli monin tavoin. Lisäksi kantelija arvosteli sitä, että hänen tietopyyntönsä käsittely oli lainvastaisesti yhdistetty EU:n tietosuoja-asetuksen mukaiseen rekisteröidyn oikeuksien käyttämispyyntöön, jonka kantelija oli niin ikään tehnyt 1.7.2020. Pyyntö oli koskenut vain kaikkia kantelijaa itseään koskeneita tietoja. Helpottaakseen asian käsittelyä kantelija oli pyynnössään kertonut, missä yhteydessä tiedot olivat kertyneet.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan päätöksessä kantelijaa edellytettiin pyytävän valtakirjaa rekisteröidyn oikeuksien käyttöpyynnölleen kolmannelta henkilöltä, vaikka kantelija oli pyytänyt saada tarkastaa vain omat tietonsa sekä oikeutta käyttää rekisteröidyn oikeuksia vain itseään koskeviin tietoihin. Kantelija ei ollut pyytänyt saada kenenkään muun henkilön tietoja.

Kantelija kertoi tehneensä kesällä 2021 tietosuojavaltuutetulle pyynnön rekisteröidyn oikeuksia koskevan määräyksen antamiseksi.

### 1.3 Tietosuojavaltuutetun vastaus

Tietosuojavaltuutettu vastasi 31.7.2020 edellisen kohdan lopussa mainittuun kantelijan pyyntöön ja toimitti vastauksensa tiedoksi myös oikeusasiamiehelle.

Vastauksessa tuotiin esiin, että asiaan näyttäisi liittyneen väärinymmärryksiä tarkastusoikeuden käyttämisessä. Tietosuojavaltuutettu neuvoi rekisterinpitäjäorganisaatiota kiinnittämään huomiota kantelijan pyyntöön ja siihen, miten hän oli tietosuojavaltuutetulle kuvannut asiaansa. Kantelija oli pyytänyt saada tarkastaa vain omat tietonsa sekä oikeutta käyttää rekisteröidyn oikeuksia vain itseään koskeviin tietoihin.

Koska asian käsittely oli vielä ollut kesken rekisterinpitäjäorganisaatiossa, tietosuojavaltuutettu ei ollut ryhtynyt asiaa tutkimaan vaan oli siirtänyt sen rekisterinpitäjälle. Tietosuojavaltuutettu oli lähettänyt vastauksensa tiedoksi myös rekisterinpitäjän tietosuojavastaavalle.

## 2 SELVITYS JA LISÄKIRJE

### 2.1 Selvitys

Kantelun johdosta hankitusta oikeusapu- ja edunvalvontapiirin 28.1.2021 päivätyistä selvityksestä (liitteenä) ilmenee muun muassa seuraavaa.

#### **Holhustoimilain ja julkisuuslain nojalla tehdyt asiakirjapyyntöt**

Kantelija oli esittänyt edunvalvontatoimistolle pyynnön saada tutustua edesmenneen omaisensa edunvalvonnan aikana kertyneisiin asiakirjoihin ja täydentänyt myöhemmin pyyntöään koskemaan myös kertyneitä asiakirjoja omaisen kuoleman jälkeiseltä ajalta.

Edunvalvontatoimiston hallussa ei ole julkisuuslain mukaisia asiakirjoja. Kantelijalle oli holhustoimilain 60 §:n ja 92 §:n perusteella luovutettu kantelijan omaisen edunvalvonnan aikana kertyneet asiakirjat. Kantelija oli käynyt tutustumassa asiakirjoihin ja hänelle oli luovutettu kaikki edunvalvonnan aikana kertyneet asiakirjat. Kantelijan tietopyyntö ei ollut koskenut holhustilejä. Kantelija oli todennut ilmoittavansa erikseen, mikäli hän haluaa tutustua niihin. Kantelijalle oli luovutettu edunvalvonnan aikana kertyneet arkistoidut tiedot, asianhallintaohjelmaan tallennetut tiedot sekä edunvalvojan sähköpostissa olleet tiedot.

Holhustoimilain osalta asiakirjojen luovuttamista koskeva ilmoitus tai lisäselvityspyyntö ei ole valituskelpoinen päätös, jonka vuoksi muutoksenhakuohjausta ei sitä osin ollut tarve ilmoitukseen liittää. Ilmoitus ja lisäselvityspyyntö eivät sisällä sellaisia rekisteröidyn oikeusasemaan liittyviä päätöksiä, jotka voitaisiin saattaa muutoksenhakuviranomaisten arvioitaviksi.

#### **EU:n tietosuoja-asetuksen mukainen tietojen tarkastusoikeus**

Kantelija oli esittänyt oikeusapu- ja edunvalvontapiirille pyynnön tarkistaa kaikki itseään koskevat tiedot, jotka ovat piirin tai piirin toimistojen hallussa. Rekisterinpitäjänä toimii oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, jonka työjärjestyksen mukaan toimiston johtaja vastaa asiakastietojen luovuttamisesta ja siten tekee päätökset tietosuoja-asetuksen mukaisista luovutuksista siltä osin kuin tiedot ovat toimiston arkistossa tai tietojärjestelmissä.

Kantelija oli esittänyt 1.7.2020 oikeusapu- ja edunvalvontapiirille tietopyynnön, joka oli virheellisesti tulkittu laajemmaksi, kuin hän oli sen tarkoittanut.

Tietopyynnön tekijän eduksi pyyntöä oli tulkittu mahdollisimman laajasti. Kantelijalle oli 21.7.2020 lähetetty tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukainen ilmoitus määräajan jatkamisesta kahdella kuukaudella ja täydennyspyyntö valtakirjoista. Kantelija on kannellut 21.7.2020 tehdystä ilmoituksesta ja täydennyspyynnöstä tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetulle toimitetusta aineistosta oli käynyt selvemmin ilmi, ettei kantelijan ollut tarkoitus käyttää muiden henkilöiden tietosuoja-asetuksen mukaista tiedonsaantioikeutta.

Kantelijalle on pahoiteltu väärinkäsitystä. Väärinkäsityksestä ei ollut aiheutunut eikä olisi aiheutunut mitään menetyksiä kantelijalle. Jos kantelija ei olisi väärinkäsityksen vuoksi pyydettyjä valtakirjoja toimittanut, pyyntö olisi joka tapauksessa toteutettu hänen alkuperäisen pyyntönsä mukaisesti hänen oman tiedonsaantioikeutensa nojalla.

Tehtyyn ilmoitukseen ja täydennyspyyntöön (21.07.2020) oli liitetty muutoksenhakuohjaus tietosuojavaltuutetulle, jotta tietopyynnön tekijä voisi saattaa rekisterinpitäjän tietosuojasääntelyyn liittyvien toimenpiteiden asianmukaisuuden tietosuojavaltuutetun arvioitavaksi.

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukaiselle määräajan jatkamiselle oli ollut perusteet pelkästään kantelijan oman tarkastusoikeuden perusteella. Kantelija oli nimenomaisesti maininnut pyynnön kohdistuvan mm. sähköiseen ja manuaaliseen kirjeenvaihtoon, muistiinpanoihin, olivat ne missä tahansa muodossa tallennettuina tai millä tahansa tietovälineellä. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti päämiesten asioiden hoitoon liittyvät asiakirjat säilytetään sähköisessä tietojärjestelmässä ja osittain paperina. Selkeät ja määrällisesti kohtuulliset tiedot ovat arkistonmuodostamissuunnitelman mukaisesti arkistoidusta materiaalista saatavissa, eivätkä pääsääntöisesti edellytä määräajan jatkamista. Sähköisessä tai paperimuotoisessa arkistossa ei ole sanahakutoimintoa, jolla voitaisiin etsiä yksittäisen henkilön tietoja materiaalista. Yksittäinen asiakirja saattaa sisältää useiden henkilöiden henkilötietoja. Siten läpikäynti on aina manuaalista työtä.

Oikeusasiamiehen päätöksen EOAK/4471/2019 mukaan on tulkinnanvaraista, missä määrin rekisterinpitäjän tulee hallussaan olevia asiakirjoja läpi käydä. Tietopyyntö oli myös nimenomaisesti kohdistunut manuaaliseen ja sähköiseen kirjeenvaihtoon. Virastolla ei ole pääsyä yksittäisen virkamiehen sähköpostikirjeenvaihtoon siltä osin kuin virkamies ei ole tätä kirjeenvaihtoa pitänyt arkistonmuodostussuunnitelman mukaan arkistoitavana ja siten liittänyt kirjeenvaihtoa asianhallintaohjelmaan.

On tulkinnanvaraista, tuleeko viraston selvittää GDPR-tietopyyntöön liittyen myös kaikkien virkamiesten sähköpostit. Sähköpostien selvittäminen ilman virkamiehen myötävaikutusta edellyttäisi laissa yksityisyyden suojasta työelämässä määriteltyjä toimintamalleja.

Sähköposteihin liittyvästä tulkinnanvaraisuudesta huolimatta virasto on halunnut palvella tiedonsaantioikeutta mahdollisimman laajasti ja siten pyytänyt kantelijaan liittyvien päämiesten asioiden hoitoon liittyviä virkamiehiä tarkastamaan sähköpostinsa kantelijan henkilötietojen osalta. Tämä on lomakaudesta ja poissaoloista johtuen vienyt käsittelyaikaa. Kantelijalle on ilmoitetussa määräajassa toimitettu oikeusapu- ja edunvalvontapiirin hallinnassa olevat hänen henkilötietonsa.

## 2.2 Lisäkirje 12.9.2021

Kantelija on edellä kohdassa 2.1 selostetun selvityksen antamisen jälkeen saapuneessa lisäkirjeessään kertonut, että hänen edunvalvontatoimistosta sittemmin saamasta aineistosta ilmeni kahden henkilön käyneen keskustelua hänen pyytämistään asiakirjoista ja tietojensaantioikeudestaan niihin. Kantelijan mukaan aineisto osoitti, että asiakirjoja oli enemmän kuin hänelle oli annettu ja ilmoitettu olevan. Kantelijan mukaan oli ilmeistä, että edunvalvonta ja sen virkailijat olivat harhauttaneet ja yrittäneet harhaanjohtaa häntä tietojen ja asiakirjojen olemassaolosta sekä yrittäneet tietoisesti estää häntä saamasta niitä.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusohjeet

#### 3.1.1 Perustuslaki

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

#### 3.1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä.

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa 2 momentin mukaan se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 3 momentin mukaan 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on 4 momentin mukaan käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien ja niiden edunvalvontatoimistojen palveluksessa työskentelevät yleiset edunvalvojat ovat julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten palveluksessa olevia henkilöitä.

Julkisuuslain 5 §:ssä määritellään viranomaisen asiakirja. Pykälän 3 momentissa määritellään ne asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina ja jotka pääsäännön mukaan jäävät kokonaan lain soveltamisalan ulkopuolelle (HE 30/1998 vp, s. 56). Kyseisen momentin 4 kohdan mukaan viranomaisten asiakirjoina ei pidetä asiakirjoja, jotka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi. Säännöksen perusteluissa on esimerkkinä mainittu tilaustutkimukset (HE 30/1998 vp, s. 57).

Julkisuuslain tultua voimaan ei oikeuskirjallisuudessa ole pidetty yleiselle edunvalvojalle tulleita edunvalvontaan liittyviä asiakirjoja sen viranomaisen asiakirjoina, jossa edunvalvoja työskentelee (ks. Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, 2000, s. 61–62). Sama on sittemmin todettu holhoustoimilain salassapitosäännösten muuttamisen yhteydessä vuonna 2007 (HE 52/2006 vp, s. 56) ja korkeimman hallinto-oikeuden 21.8.2009 antamassa päätöksessä (taltio 1989).



Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti lähdetty yleisellä tasolla siitä, että asiakirjapyyntöä käsittelevä julkisuuslain menettelysäännöksiä tulisi soveltaa silloinkin, kun tietopyynnön ensivaiheessa ratkaiseva taho tulkitsee, että pyydetty asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja. Näin kysymys asiakirjan luonteesta ja sen julkisuudesta voidaan tarvittaessa saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Olen kuitenkin 23.3.2010 antamassani päätöksessä dnro 4208/4/08 todennut edellä selostettujen oikeuslähteiden perusteella, että nimenomaan edunvalvonta-asiakirjoihin eivät lähtökohtaisesti tule sovellettaviksi myöskään julkisuuslain menettelysäännökset, jotka koskevat esimerkiksi asiakirjan pyytämistä (13 §), asiakirjapyyntöä käsitteleville asetettuja määräaikoja (14 §) ja asiakirjan antamistapaa (16 §). Edelleen totesin, että kun tulkinnanvaraista ei ollut se, että yleisen edunvalvojan hallussa olevat edunvalvonta-asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan, myöskään julkisuuslain menettelysäännösten soveltamiselle ei ollut nimenomaan muutoksenhakuoikeuteen liittyvää perustetta.

### 3.1.3 Laki holhoustoimesta

Holhoustoimilain 54 §:n 1 momentin mukaan vuositilin ja päätöstitilin yhteydessä on tarkastettaviksi luovutettava myös niihin liittyvät tarpeelliset tositteet. Tarkastuksen päätyttyä tositteet on palautettava edunvalvojalle. Edunvalvoja on 2 momentin mukaan velvollinen säilyttämään tiliin liittyvät tositteet, kunnes määräaika 61 §:n 1 momentissa säädetyn kanteen nostamiselle on kulunut umpeen tai, jos kanne on nostettu, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Päämiehellä, hänen oikeudenomistajillaan tai uudella edunvalvojalla on tämän jälkeen oikeus saada tositteet haltuunsa.

Holhoustoimilain 59 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja on tehtävänsä lakattua velvollinen viipymättä luovuttamaan hoidossaan olevan omaisuuden päämiehelleen, uudelle edunvalvojalle tai muulle siihen oikeutetulle.

Omaisuuksien luovuttamisvelvollisuus koskee sekä edunvalvojan hallinnassa olevaa irtainta omaisuutta ja arvopapereita että myös sellaisia edunvalvojan hallussa olevia asiakirjoja, jotka ovat tarpeen päämiehen oikeuksien valvomiseksi tai toteuttamiseksi (HE 146/1998 vp, s. 57–58).

Holhoustoimilain 60 §:n 1 momentin mukaan, kun edunvalvojan tehtävä on lakannut ja holhousviranomaisen on tarkastanut päätöstitilin, sen tulee ilmoittaa tiliä koskevat huomautuksensa sekä luovuttaa jäljennös päätöstitilistä sille, jolla on oikeus omaisuuden vastaanottamiseen. Viimeksi mainitulla on oikeus pyynnöstä saada edunvalvojalta nähtäväkseen vuositileihin ja päätöstitiliin liittyvät tositteet.

### 3.1.4 EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja kansallinen tietosuojalaki

**EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen** johdanto-osan 63 kappaleen mukaan rekisteröidyllä olisi oltava oikeus saada pääsy henkilötietoihin, joita hänestä on kerätty, sekä mahdollisuus käyttää tätä oikeutta vaivattomasti ja kohtuullisin väliajoin, jotta hän voi pysyä perillä käsittelyn lainmukaisuudesta ja tarkistaa sen.

Asetuksen 1 artiklan mukaan tällä asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä ja suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan.

Asetuksen 3 luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Asetuksen 12 artiklan 1 kappaleen mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet toimittaakseen rekisteröidylle 13 ja 14 artiklan mukaiset tiedot ja 15–22 artiklan ja 34 artiklan mukaiset kaikki käsittelyä koskevat tiedot tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä varsinkin silloin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle. Tiedot on toimitettava kirjallisesti tai muulla tavoin ja tapauksen mukaan sähköisessä muodossa. Jos rekisteröity sitä pyytää, tiedot voidaan antaa suullisesti edellyttäen, että rekisteröidyn henkilöllisyys on vahvistettu muulla tavoin.

Rekisterinpitäjän on 12 artiklan 2 kappaleen mukaan helpotettava 15–22 artiklan mukaisten rekisteröidyn oikeuksien käyttämistä. Edellä 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa rekisterinpitäjä ei saa kieltäytyä toimimasta rekisteröidyn pyynnöstä tämän 15–22 artiklan mukaisten oikeuksien käyttämiseksi, ellei rekisterinpitäjä osoita, ettei se pysty tunnistamaan rekisteröityä.

Asetuksen 13 artiklassa säädetään toimitettavista tiedoista, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä ja 14 artiklassa toimitettavista tiedoista, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä. Asetuksen 15 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy tietoihin.

Asetuksen 51 artiklan 1 kappaleen mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että yksi tai useampi riippumaton viranomainen on vastuussa tämän asetuksen soveltamisen valvonnasta luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojaamiseksi käsittelyssä ja henkilötietojen vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi unionissa, jäljempänä 'valvontaviranomainen'.

**Tietosuojalain** 8 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaltuutettu. Tietosuojalain 21 §:n 1 momentin mukaan rekisteröidyllä on oikeus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä.

### 3.1.5 Arkistolaki

Arkistolain 6 §:n 1 momentin mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa 2 momentin mukaan kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaattua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein.

Pykälän 1 momentin perusteluiden mukaan arkistoon kuuluvat periaatteessa kaikki arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet asiakirjat (HE 187/1993 vp, s. 7).

Arkistolain 7 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Arkistotoiminta on 2 momentin mukaan hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä.

Pykälän perusteluiden mukaan pysyvää säilytysarvoa on vain murto-osalla arkistonmuodostajan tehtävien hoidon tuloksena kertyvistä tallenteista, joten tietojen säilytysaikojen määrittely ja tarpeettomaksi käyneen aineiston hävittäminen on tärkeää sekä tallenteiden säilytys- ja käyttökustannusten että tietojen käytettävyyden kannalta (HE 187/1993 vp, s. 7).

Arkistolain 8 §:n 1 momentin mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Arkistonmuodostajan on 2 momentin mukaan määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Asiakirjojen säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty. Arkistolaitos määrää 3 momentin mukaan, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi.

Pykälän perusteluiden mukaan kukin arkistonmuodostaja tuntee parhaiten asiakirjojen säilytystarpeen virkatehtäviensä hoidon tukena sekä tehtäväalueeltaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutuksen asiakirjojen säilytystarpeeseen oikeusturvan takaamiseksi. Arkistolaitoksella on puolestaan asiantuntemus määrittellä, mitkä asiakirjat ja tiedot tulisi säilyttää pysyvästi tieteellisen ja muun tutkimuksen tarpeisiin. Arkistolaitos ei kuitenkaan määrää eduskunnan ja sen viranomaisten ja toimielinten asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä (HE 187/1993 vp, s. 8).

Arkistolain 13 §:n mukaan asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi, tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen siten, että tietosuoja on varmistettu.

### 3.1.6 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa.

Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan säännöksen perusteluiden mukaan hallintoasian ratkaisemista ja ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevia toimia. Koska käytännössä on vaikea mieltää hallintoasian ja tosiasiallisen hallintoiminnan välistä eroa, lakia sovelletaan myös soveltuvin osin muussa viranomaistoiminnassa. Lakia voidaan soveltaa siten esimerkiksi työvoimaviranomaisten palvelutoiminnassa. Lain säännökset viranomaisen velvoitteista soveltuvat laajasti eri viranomaisten toimintaan. Lain soveltamisalan ulottaminen tosiasialliseen viranomaistoimintaan toteuttaa perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa koskevia vaatimuksia (HE 17/2002 vp, s. 29–30).

Lain 4 §:n 1 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä muun muassa sähköpostia, 2 kohdan mukaan sähköisellä viestillä sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota, ja 3 kohdan mukaan sähköisellä asiakirjalla sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Säännöksen perusteluiden (HE 17/2002 vp, s. 33–34) mukaan määritelmät vastaavat aiemman sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain 3 §:n 2 ja 3 kohtia. Niiden perusteluissa (HE 153/1999 vp) todettiin, että sähköisellä viestillä tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, kuten sähköpostiviestiä, liitetiedostoa tai muuten toimitettua sähköistä informaatiota. Määritelmässä viitattiin informaation välittämisen tekniseen toteutustapaan eikä itse viestin sisältöön. Sähköisellä asiakirjalla puolestaan tarkoitettiin sähköistä viestiä, jolla on jokin sisältö ja joka on hallintoasiana käsiteltävissä. Sähköisten viestien ja sähköisten asiakirjojen erottelua pidettiin hallituksen esityksessä perusteltuna, koska kaikilla viranomaiseen tulevilla viesteillä ei ole samaa oikeudellista merkitystä eikä viranomaiselle siten ollut tarpeen säätää samanlaisia velvoitteita kaikkien sähköisten viestien osalta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin esimerkkinä, että viranomaiselle tullut kansalaistiedustelu viranomaisen keskimääräisistä käsittelyajoista olisi laissa tarkoitettu sähköinen viesti, mutta siihen ei liittyisi viranomaisen velvollisuutta ilmoittaa tällaisen viestin vastaanottamisesta. Voimassa olevan lain 4 §:n perusteluissa on todettu, että sähköisellä viestillä erotuksena sähköisestä asiakirjasta voidaan tarkoittaa myös erilaisia kertaluonteisia yhteydenottoja ja tiedusteluja viranomaiselle tämän toiminnasta.

Lain 21 §:n 1 momentin mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa.

### 3.1.7 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 2 §:n 4 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan asiakirjalla viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa.

Säännöksen perusteluiden mukaan asiakirjan käsite saa merkityssisältönsä julkisuuslain viranomaisen asiakirjan käsitteen kautta. Siten lain soveltaminen kohdistuu julkisuuslaissa tarkoitettuihin viranomaisen asiakirjoihin ja asiakirjan käsite määrittelee osittain lain asiallista soveltamisalaa (HE 248/2018 vp, s. 64).

Lain 25 §:n 1 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin.

### 3.1.8 Hallintolaki

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

## 3.2 Kannanotto

### 3.2.1 Arviointi arkistointia koskevien velvoitteiden näkökulmasta

Arkistolain nojalla arkistoon kuuluvat periaatteessa kaikki arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet asiakirjat. Toisaalta pysyvää säilytysarvoa on vain murto-osalla arkistonmuodostajan tehtävien hoidon tuloksena kertyvistä tallenteista, joten tietojen säilytysaikojen määrittely ja tarpeettomaksi käyneen aineiston hävittäminen on tärkeää sekä tallenteiden säilytys- ja käyttökustannusten että tietojen käytettävyyden kannalta.

Kunkin arkistonmuodostajan tehtävä on määrätä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa, koska kukin arkistonmuodostaja tuntee parhaiten asiakirjojen säilytystarpeen virkatehtäviensä hoidon tukena sekä tehtäväaluettaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutuksen asiakirjojen säilytystarpeeseen oikeusturvan takaamiseksi. Arkistolaitoksella on puolestaan asiantuntemus määrittellä, mitkä asiakirjat ja tiedot tulee säilyttää pysyvästi tieteellisen ja muun tutkimuksen tarpeisiin.

Päämiehen asioiden hoitaminen yleisessä edunvalvonnassa rinnastuu niin sanottuun tosiasialliseen hallintotoimintaan, jossa voi syntyä ja kertyä hyvin monenlaista päämieskohtaista aineistoa, kuten vuositilejä, tositteita, etuushakemuksia ja niihin saatuja päätöksiä, holhousviranomaisen lupapäätöksiä, vuokrasopimuksia, kauppakirjoja, testamentteja, ositussopimuksia ja jakokirjoja, avioehtosopimuksia, osakekirjoja, valokuvia irtaimistosta ym. mutta myös erilaisia muistiinpanoja ja päämiehen käytännön asioiden hoitoon liittyvää viestinvaihtoa eri tahojen kanssa. Aineistoa voi olla niin sähköisessä kuin paperimuodossakin.

Vaikka edunvalvojan hallussa olevat päämiehen asioiden hoitoa koskevat asiakirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja, ne ovat kuitenkin osa viraston arkistonmuodostussuunnitelmaa, jossa niille on määritetty säilytysajat. Kansallisarkiston päätöksen mukaan edunvalvontatoimiston edunvalvojan hallussa olevia päämiehen asiakirjoja ei tarvitse säilyttää pysyvästi. Edunvalvonnan kesto voi olla hyvin pitkä ja asiakirjoja kertyy huomattavan paljon. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että mitään tarpeetonta ei säilytetä, vaan toimitaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti ja asiakirjat hävitetään asianmukaisesti niille asetetun säilytysajan jälkeen (ks. Edunvalvonnan käsikirja, oikeusministeriön julkaisuja 2020:7).

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki puolestaan antaa oikeuden lähettää viranomaiselle sähköpostiviestejä ja määrittelee, milloin kyseessä on nimenomaan sellainen sähköinen asiakirja, joka on viranomaisessa arkistoitava. Tämän lain mukainen velvoite koskee siten vain sähköisiä asiakirjoja eli sellaisia sähköisiä viestejä, jotka liittyvät asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Arkistointivelvoite ei toisin sanoen tämän lain nojalla koske automaattisesti aivan kaikkea viranomaisen sähköpostiviestiliikennettä vaan se riippuu viestin luonteesta. Julkisen hallinnon tiedonhallintalain asiallinen soveltamisala on puolestaan kytketty julkisuuslain mukaisiin asiakirjoihin, jollaisista siis ei ole kyse yleisen edunvalvojan hallussa olevissa päämiehen asioiden hoitoa koskevissa asiakirjoissa.

Asiakirjojen arkistointi ja säilytysaikojen määrittäminen jättävät sijaa arkistonmuodostajan harkinnalle.

Pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja ei edellä todetun perusteella näyttäisi edunvalvonnassa muodostuvan lainkaan, ja sähköpostiviestien osalta merkitystä on viestin luonteella. En voi käytettävissäni olleen aineiston perusteella ottaa kantaa siihen, onko nyt esillä olevassa asiassa jätetty arkistoimatta jotakin sellaista päämiehen asioihin liittyvää sähköpostiviestinvaihtoa tai muuta aineistoa, joka olisi edunvalvontatoimiston arkistonmuodostussuunnitelman perusteella tullut määräaikaisesti arkistoida. En siten voi myöskään enemmälti ottaa kantaa kantelijan edellä kohdassa 2.2. mainitussa lisäkirjeessään esittämään epäilyyn siitä, ettei hänelle olisi toimitettu kaikkia pyydettyjä tietoja tai asiakirjoja.

Kantelu ei siten tältä osin johda toimenpiteisiini.

### 3.2.2 Arviointi julkisuuslain näkökulmasta

Kuten edellä jo tuli esiin, yleisen edunvalvojan päämiestensä asioissa saamiin tai laatimiin edunvalvonta-asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslakia eikä sen menettelysäännöksiä. Siksi asiassa ei ollut menetelty lainvastaisesti tai jätetty täyttämättä velvollisuuksia siltä osin kuin näitä tietoja koskeneisiin pyyntöihin ei ollut julkisuuslain nojalla tehty kantelijan peräänkuuluttamaa valituskelpoista päätöstä.

Saadun selvityksen mukaan edunvalvontatoimiston hallussa ei ole julkisuuslain mukaisia asiakirjoja. En kuitenkaan pidä yleisellä tasolla ainakaan täysin poissuljettuna sitä, etteikö edunvalvontatoimistoillakin voisi olla hallussaan myös julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia joko sen itsensä tai muun tahon laatimia ja sille toimittamia esimerkiksi hallinnollisia asiakirjoja, joihin kohdistuvat tietopyynnöt tulee käsitellä julkisuuslain mukaisesti.

Tältä osin huomioni on kiinnittynyt siihen, mitä kantelija on kertonut arkistonmuodostussuunnitelmaa ja/tai sitä vastaavaa tiedonohjaussuunnitelmaa koskeneesta tietopyynnöstään. Kantelija oli kertomansa mukaan pyytänyt tällaista asiakirjaa muiden asiakirjojen lisäksi edunvalvontatoimistolta 16.6.2020 ja saaneensa vastauksen 18.6.2020. Kantelun perusteella näyttäisi siltä, että arkistonmuodostussuunnitelmaa ei ollut ainakaan vielä tässä yhteydessä toimitettu eikä siihen ollut muutenkaan otettu vastauksessa kantaa. Kantelija kertoi uudistaneensa arkistonmuodostussuunnitelmaa koskeneen pyyntönsä viestissään edunvalvontatoimistolle 18.6.2020 ja pyytäneensä saada kieltäytymisestä valituskelpoisen päätöksen. Edelleen kantelija muisteli, että hänelle oli soitettu pyynnön jälkeen edunvalvontatoimistosta 18.6.2020 ja ilmoitettu, että valituskelpoista päätöstä ei ollut aikomus antaa, koska ei ollut mitään tietoja, joiden luovuttamisesta edunvalvontatoimisto olisi kieltäytynyt.

Toisaalta kantelusta ilmenee, että kantelija oli sittemmin 26.6.2020 pyytänyt arkistonmuodostussuunnitelmaa myös oikeusapu- ja edunvalvontapiiriltä, josta se oli kantelijalle sittemmin toimitettu.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella en voi ottaa yksityiskohtaisesti kantaa arkistonmuodostussuunnitelmaa koskeneen asiakirjapyynnön käsittelyyn nimenomaan edunvalvontatoimistossa. Kun kantelija on asiakirjan kuitenkin sittemmin saanut oikeusapu- ja edunvalvontapiiriltä, asian enemmälle selvittämiseksi ei ole kantelijan oikeusturvan näkökulmasta perustetta. Toteankin lähinnä yleisellä tasolla, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on edellytetty erääseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun viitaten julkisuuslain menettelysäännösten noudattamista myös silloin, jos viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa.

Kantelu ei siten tältä osin johda toimenpiteisiini.

### 3.2.3 Arviointi holhustoimilain näkökulmasta

Holhustoimilain 60 §:ssä säädetään nimenomaisesti tileihin ja tositteisiin liittyvästä omaisten tiedonsaantioikeudesta, josta nyt esillä olevassa asiassa ei nähdäkseni niinkään ole ollut kyse, koska kantelun ja saadun selvityksen mukaan kantelijan tietopyyntö ei ollut koskenut holhoustilejä. Sen sijaan kyse on nähdäkseni ollut lain 59 §:n mukaisista päämiehen muista edunvalvontaan liittyvistä asiakirjoista.

Holhustoimilaissa ei ole erikseen säädetty sitä, miten, missä muodossa tai missä ajassa tiedot tulee antaa, eikä siitä, mitä ovat lain 59 §:n perusteluissa tarkoitetut (päämiehen) oikeuksien valvomiseksi tai toteuttamiseksi tarpeelliset asiakirjat. Viime kädessä asia tulee käsitellä perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä. Myöskään ei ole erikseen säädetty menettelystä (muutoksenhausta) sellaisten tilanteiden varalle, joissa kieltäydyttäisiin antamasta omaiselle edesmennyttä päämiestä koskevia tietoja tai joissa omainen katsoo, ettei hän ole saanut kaikkia pyytämäänsä tietoja.

Kantelija oli kertomansa mukaan käynyt tutustumassa asiakirjoihin paikan päällä edunvalvontatoimistossa. Saadussa selvityksessä todetaan tämä ja mainitaan lisäksi, että kantelijalle oli luovutettu kaikki edunvalvonnan aikana kertyneet asiakirjat (edunvalvonnan aikana kertyneet arkistoidut tiedot, asianhallintaohjelmaan tallennetut tiedot ja edunvalvojan sähköpostissa olleet tiedot). Tähän nähden asiassa ei tältä osin ole ilmennyt menettelyllisestä näkökulmasta sellaista, johon minulla olisi perusteita enemmälti puuttua.

Kantelu ei siten tältä osin johda toimenpiteisiini.



### 3.2.4 Arviointi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja hyvän hallinnon näkökulmasta

Apulaisoikeusasiamies on oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa tietosuoja-asetuksen soveltamisesta (EOAK/4471/2019) todennut muun muassa, että tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa määritellyn aineellisen soveltamisalan hahmottaminen on osoittautunut varsin hankalaksi erityisesti automaattisen tietojenkäsittelyn hakuominaisuuksien ulottumattomissa olevien henkilötietojen osalta. Julkishallinnossa on yleistä, että käytössä olevat asianhallintajärjestelmät sisältävät varsinaisen henkilötietoja sisältävän rekisterin (diaari) ohella huomattavan määrän erilaisia järjestelmään liitettyjä tai siinä laadittuja asiakirjoja, joissa olevia henkilötietoja ei ole kaikilta osin mahdollista löytää järjestelmän automaattisia hakuominaisuuksia käyttämällä.

Edelleen apulaisoikeusasiamies on todennut, että mikäli rekisteröity tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 3 kappaleen mukaisesti pyytää rekisterinpitäjältä jäljennöksen kaikista käsiteltävistä henkilötiedoistaan, on toistaiseksi tulkinnanvaraista, missä määrin rekisterinpitäjän on pyynnön täyttääkseen käytävä läpi asiakirjoja, jotka ovat ainoastaan paperimuodossa, tai asiakirjoja, jotka ovat skannattuina asianhallintajärjestelmässä tai muulla tavoin sinne liitetty. Apulaisoikeusasiamies onkin pitänyt tietosuoja-asetuksen 15 artiklaa sisällöllisesti huomattavan tulkinnanvaraisena siinä, mitä ilmaisulla ”oikeus saada pääsy henkilötietoihin” tarkkaan ottaen tarkoitetaan, ja kysynyt, tarkoittaako se oikeutta saada jäljennös kaikista mahdollisesta asiakirjallisesta ja muusta informaatiosta, joka rekisterinpitäjällä on rekisteröidystä tavalla tai toisella hallussa.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan tekemä tietojen tarkastuspyyntö oli nimenomaisesti kohdistunut manuaaliseen ja sähköiseen kirjeenvaihtoon, eikä virastolla ole pääsyä yksittäisen virkamiehen sähköpostikirjeenvaihtoon siltä osin kuin virkamies ei ole tätä kirjeenvaihtoa pitänyt arkistonmuodostussuunnitelman mukaan arkistoitavana ja siten liittänyt kirjeenvaihtoa asianhallintaohjelmaan. Selvityksessä on myös pidetty tulkinnanvaraisena, tuleeko viraston selvittää tietosuoja-asetuksen mukaiseen tietopyyntöön liittyen myös kaikkien virkamiesten sähköpostit. Tästä huolimatta virasto oli pyytänyt kantelijaan liittyvien päämiesten asioiden hoitoon liittyviä virkamiehiä tarkastamaan sähköpostinsa kantelijan henkilötietojen osalta, ja kantelijalle oli ilmoitetussa määräajassa toimitettu oikeusapu- ja edunvalvontapiirin hallinnassa olevat kantelijan henkilötiedot.

Kantelijan oikeusapu- ja edunvalvontapiirille 1.7.2020 lähettämä tarkastuspyyntö oli ollut seuraavan sisältöinen:

”Minä --- pyydän EU-tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain nojalla saada tarkastaa itseäni koskevat kaikista niistä tiedoista, kaikenlaiset rekisteri- ja diariointimerkinnot, sähköiset ja manuaaliset kirjeenvaihdot, muistiinpanot, hakemukset ja päätökset ja kaikki muutkin tiedot mukaan lukien ovatpa ne sitten missä muodossa tahansa tallennettuina tai millä tahansa tietovälineellä, ja mitkä ovat kertyneet ---, hänen aviopuolisonsa --- sekä --- kuolinpesän osakkaan --- edunvalvontaan ja/tai --- kuolinpesän perunkirjoitukseen ja pesänselvitykseen tai mistä muusta syystä tahansa liittyen --- oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin ja/tai sen yksittäisten edunvalvontatoimistojen haltuun.”

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri oli 21.7.2020 pyytänyt täydentämään pyyntöä valtakirjoilla, koska se oli tulkinnut tarkastuspyynnön koskeneen muunkin henkilön kuin kantelijan tietoja.

Totean, että tietosuoja-asetuksen mukaista tarkastusoikeutta koskeva asia oli kantelijan yhteydenoton johdosta ollut jo käsiteltävänä tietosuojavaltuutetun toimistossa, josta oli sillä erää enempään toimenpiteisiin ryhtymättä annettu rekisterinpitäjälle ohjausta kantelijan tarkastuspyynnön ulottuvuudesta, johon tietosuojavaltuutetun mukaan saattoi liittyä väärinkäsitystä.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri onkin selvityksessään myöntänyt, että kantelijan alkuperäinen pyyntö oli virheellisesti tulkittu liian laajaksi, mitä oli jo pahoiteltu kantelijalle. Väärinkäsityksestä ei selvityksen mukaan ollut aiheutunut eikä olisi aiheutunut mitään menetyksiä kantelijalle. Jos kantelija ei olisi väärinkäsityksen vuoksi pyydettyjä valtakirjoja toimittanut, pyyntö olisi joka tapauksessa toteutettu hänen alkuperäisen pyyntönsä mukaisesti hänen oman tiedonsaantioikeutensa nojalla. Edelleen selvityksessä todetaan, että kantelijalle on sittemmin toimitettu viraston hallussa olevat kantelijan henkilötiedot.

Minulla ei sinänsä ole aihetta kyseenalaistaa edellä esitettyä arviota siitä, että virheellisesti menettelystä ei olisi aiheutunut lopullista oikeudenmenetyksiä. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että oikeusapu- ja edunvalvontapiiri oli tarpeettomasti täydennyttänyt kantelijan tarkastusoikeuden käyttöä koskenutta pyyntöä ja täten osaltaan aiheuttanut hänelle ylimääräistä vaivaa sen vuoksi, että hän oli joutunut turvautumaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin täydennyspyynnössä annettuun ohjaukseen asian saattamisesta tietosuojavaltuutetun arvioitavaksi.

Mielestäni kantelijan tarkastuspyyntö olisi ollut riittävän yksiselitteinen ja ymmärrettävissä koskemaan nimenomaisesti vain kantelijaa itseään koskevia tietoja. Tarkastuspyynnön sisällön tulkitseminen liian laajasti ja siitä seuraava tarpeeton valtakirjojen pyytäminen voi johtaa tietosuoja-asetuksessa turvautuneen henkilötietojen tarkastusoikeuden vaikeutumiseen ja viivästymiseen ja olla siten vastoin sitä tietosuoja-asetuksen lähtökohtaa, että rekisteröidyllä on oltava mahdollisuus käyttää henkilötietoihin pääsyä koskevaa oikeuttaan vaivattomasti.

Edellä todettu ei ole sopusoinnussa myöskään perustuslaissa säädetyin ja hallintolaissa konkretisoidun asian asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen kanssa, johon kuuluu muun muassa, että asiakasta ei pyydetä tarpeettomasti täydentämään asiakirjaa. Se ei myöskään edistä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa palveluperiaatetta, johon kuuluu paitsi se, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluja, myös se, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

### 3.2.5 Lopuksi

Kantelussa on pitkälti ollut kyse siitä, mitä tietoja edunvalvontatoimistossa on tai olisi tullut olla olemassa ja onko kantelija saanut kaikki pyytämänsä tiedot vai ei. Kyse on myös usean lain ja niiden mukaisten menettelytapojen soveltamisesta samassa asiakokonaisuudessa.

Nyt tarkastelussa oleva asia on tehnyt mielestäni varsin konkreettisesti näkyväksi sen, miten moninainen kokonaisuus päämiehen omaisen tietopyyntöjen käsittely voi edunvalvonnassa olla sen vuoksi, että asia voi tulla arvioitavaksi usean lain näkökulmasta: Päämiehen asioiden hoitoa koskevien edunvalvonta-asiakirjojen ja tietojen osalta asia tulee arvioitavaksi holhoustoimilain näkökulmasta, jossa ei toisaalta kuitenkaan ole käytännössä lainkaan varsinaisia menettelysääntöksiä. Edunvalvonnan viranomaisasiakirjoja koskevien pyyntöjen osalta taas tulee noudatettavaksi julkisuuslaki menettelysääntöksineen. Omaisen omien henkilötietojen osalta menettely määräytyy puolestaan EU:n yleisen tietosuojalain ja kansallisen tietosuojalain mukaisesti. Näiden eri menettelyiden hahmottaminen on tärkeää, koska menettelytavat ja oikeusturvatietyvät ovat erilaiset riippuen siitä, minkä lain nojalla tietoja pyydetään tai asia viran puolesta käsitellään.

## 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.4 esittämäni käsityksen B:n oikeusapu- ja edunvalvontapiirin tietoon ja kiinnitän sen huomiota huolellisuuteen tarkastusoikeutta koskevien pyyntöjen käsittelyssä.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni oikeusapu- ja edunvalvontapiirille tiedoksi.